

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS POLITICAS

OEA — TIAR — JID



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

HUGO LUIS CARGNELUTTI

AUTOR DE LA TESIS

DR. GUILLERMO FIGARI

PADRINO DE TESIS

1993



I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULOS	
1. SISTEMA INTERAMERICANO Y SEGURIDAD.	41
1.1. RELACIONES DENTRO DEL SISTEMA	43
1.2. SEGURIDAD	67
2. PROTAGONISTAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL	125
2.1. OEA.	126
2.2. TIAR.	135
2.3. JID.	143
3. EFICACIA DE LA SEGURIDAD INTERAMERICANA	147
3.1. GUATEMALA	156
3.2. SANTO DOMINGO	168
3.3. MALVINAS	178
3.4. PANAMA	197
3.5. COMPARACIONES	200
CONCLUSIONES	211
NOTAS	283
BIBLIOGRAFIA	299

INTRODUCCION

Los acuerdos de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (que dieron origen a la Junta Interamericana de Defensa, en 1942, para el planeamiento de acciones contra el nazi-fascismo) y el Tratado de Río o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), del año 1947, son comúnmente considerados como los principales símbolos de seguridad del continente americano (1). En las décadas del cincuenta y sesenta, la asociación de tales instrumentos con las iniciativas militares de Estados Unidos, y las reacciones condescendientes de los demás países americanos a esas iniciativas, generalizaron la tesis de que en el continente se había establecido con firmeza un régimen de seguridad internacional sometido a la hegemonía norteamericana. En otras palabras, las normas y los valores del sistema interamericano liderado por EEUU orientaban las interacciones estratégicas de los países americanos.

Durante décadas, predominó, sin mayores disidencias, la tesis de la armonía en las relaciones interamericanas. Solamente después de momentos de grave crisis, con el sacrificio de vidas humanas asociado a pérdidas políticas, los cuestionamientos afloran junto a la perplejidad de muchos a raíz de las iniciativas militares de ese tipo que afectaron a los países de la región. Al aproximarse el fin del siglo, el inte-

rés hacia las relaciones estratégicas en América no predomina en los debates. Algo lógico si se quiere, pues en la actualidad existe relativa tranquilidad regional, y los temas predominantes entre los diplomáticos y los académicos tienen más que ver con la comprensión de graves cuestiones económico-financieras, o bien con la evaluación del movimiento hacia la democratización que se extiende por los países del área. Sin embargo, es necesario mantener la atención sobre los temas y problemas estratégicos pues la década puede considerarse como un período de transición en las relaciones de los países americanos entre sí.

En la América Central y en el Caribe, continúa estable un abanico de intereses norteamericanos durante décadas, así como los instrumentos para conseguirlos. De México a Panamá, de Nicaragua a Granada, EEUU ha mantenido la intervención directa tanto en la política interna como en las relaciones internacionales de los países de la región en instancias que pudieran afectar, en la interpretación norteamericana, los intereses propios de seguridad nacional.

En los últimos años, los desafíos y el costo para los norteamericanos han sido elevados en la región, sea con intervenciones directas como la ocurrida en Panamá o con la considerable y visible ayuda militar a los gobiernos de Honduras, Guatemala y, principalmente, El Salvador, o bajo forma

encubierta con la ayuda a la fuerza de los "contras" en la guerra civil nicaragüense. Para EEUU, la tipología de los conflictos en la América Central (insurrección y subversión apoyada desde el exterior) y la naturaleza (la amenaza revolucionaria marxista) poco se diferencian a lo largo de los años. Para las poblaciones locales, a la violencia física de los combates actualmente se junta la perenne miseria económica e inestabilidad institucional de sus Estados. Los resultados cosechados por EEUU en la región no son los más deseables: aumentaron los gastos militares; se mantiene la desconfianza hacia los gobernantes locales; las economías nacionales de esos pequeños países ingresan a una etapa de colapso y sobreviven a costa de la ayuda norteamericana; grandes contingentes de refugiados se dirigen ilegalmente hacia el territorio norteamericano; militares americanos que sirven la región corren riesgo de vida y sufren bajas; y las divisiones internas en la propia política norteamericana crean conflictos entre políticos y grupos del gobierno proclives al aventurismo, como lo ocurrido en el caso "Contragate".

En relación al continente americano, EEUU evita proponer que los conflictos regionales sean resueltos efectivamente por canales multilaterales, ya sea a través de instrumentos como la OEA, o colaborando más activamente con las iniciativas conjuntas de países de la región. La conducta norteamericana en asuntos de seguridad, en la América Central, está ba-

sada en adoptar decisiones unilateralmente, sustentándolas en el apoyo a grupos internos y consultando a otros gobiernos locales apenas para legitimar hechos consumados (como el caso Granada) o buscar salidas para situaciones de ineficacia política (como el caso Noriega). Aunque tal tipo de comportamiento atiende los intereses norteamericanos en el sentido de evitar opiniones y propuestas que contemplen otros intereses, en realidad se transforma en un mensaje de descrédito a los propios mecanismos de resolución de disputas existentes en el tradicional sistema interamericano. (2)

La permanente e intensa presencia política de EEUU en la región centroamericana es contrastada por la impotencia militar y económica (o tal vez hasta el desinterés político en algún momento) de los demás países americanos, tales como México, Perú, Argentina y Brasil, en el sentido de actuar efectivamente para encontrar soluciones a los problemas de América Central y del Caribe, no obstante los esfuerzos de Contadora. Consecuentemente, estas condiciones de abordajes estratégicos divergentes abren brechas entre los países de América del Sur y los centroamericanos, en términos de alineamiento de relaciones de seguridad en las interacciones estratégicas con EEUU en el escenario mundial.

En contraste con la América Central, la relevancia de las relaciones militares entre EEUU y los países sudamerica-

nos se caracteriza por la disminución de los lazos tradicionales entre las dos partes. Se observa el deterioro tanto a nivel de la conducción multilateral, en lo que dice respecto a entendimientos sobre las premisas de la defensa continental, como a nivel del intercambio bilateral militar.

A nivel multilateral, lo más importante a registrar es el desmoronamiento de la estructura anclada en el TIAR y en la Reunión de Ministros de la OEA. Estos mecanismos, operacionalmente jamás efectivizados en el planeamiento militar conjunto de cada país, se mostraron incapaces de proporcionar soluciones a los conflictos como el de Malvinas o de la violencia desbordante de América Central. Esto demuestra la disonancia entre la estructura jurídica vigente y la disparidad de intereses y de políticas externas entre los países americanos y EEUU.

Aún cuando todavía existen aspiraciones y conflictos tradicionales entre países sobre cuestiones de soberanía nacional en áreas de frontera, tales reivindicaciones no obligaron a los Estados americanos a utilizar sus fuerzas armadas como medio de solución de las desavenencias regionales. Todavía, se debe considerar, que posiblemente, por detrás de los cálculos estratégicos de cada uno, las capacidades militares existentes pueden estar desempeñando un papel disuasivo contra iniciativas que vengan a modificar el "statu quo" de

fronteras regionales o sugerir hegemonías locales.

En el caso de América del Sur, ese padrón de comportamiento es relevante, pues existe un elevado número de pares de Estados en litigio, lo que aumenta las chances de optar por la fuerza militar como instrumento de política exterior (3).

En ese contexto, se pueden destacar los esfuerzos en la búsqueda de soluciones negociadas o arbitradas, ya sea en la actitud comedida y ejemplificada por la solución encontrada en la cuestión del Beagle o en el caso de la política venezolana en relación a sus aspiraciones en la región de Esequibo. Venezuela podría fácilmente ocupar esa región, siendo que difícilmente otros países sudamericanos se levantarían contra esa acción, cargando con los costos de repeler tal ocupación.

Se debe destacar también la falta de señales palpables de posibles alineamientos intra-regionales. La idea de que ciertos países sudamericanos son aliados naturales, como Chile y Brasil, Argentina y Perú, todavía permanece en el campo de las hipótesis.

Con respecto a la contención del desarrollo de bombas nucleares, no todos los países americanos adhirieron por completo a las prescripciones del Tratado de No-Proliferación

Nuclear (TPN) y del Tratado de Tlatelolco. A pesar de ser tradicionales críticos de las potencias nucleares y de sus aliados que pretenden implantar el régimen de TPN y "congelar el poder mundial", los países sudamericanos, especialmente la Argentina y el Brasil, tienen adoptadas políticas cautelosas referente a la opción nacional de poder adquirir, si fuera necesario, artefactos atómicos.

Aparentemente estos países consideran que los beneficios del mantenimiento del "statu quo" no-nuclear son mayores, en términos del consiguiente aumento de confianza mutua, que los riesgos de una nuclearización incierta. En el caso específico de esos dos países, la tan difundida rivalidad regional no se ha materializado en hostilidades, ni tampoco se alimenta de hechos relativos a sus programas nacionales de investigación en el sector nuclear. Por el contrario, las iniciativas de cooperación y el intercambio entre los dos países en el área nuclear pueden proporcionar una sedimentación mayor en sus relaciones bilaterales.

En el momento en que los lazos entre los bloques de las superpotencias se aflojan, reduciendo la posibilidad de una confrontación que justifique preocupaciones sobre la defensa continental, y cuando los países de la región se esfuerzan por estabilizar sus regímenes democráticos, el papel y la función de las fuerzas armadas en América pasan a ser cues-

tionados. Un discurso atrayente, para la política interna de cada país latinoamericano, es la sugerencia de los dirigentes políticos según la cual los militares deben volver a sus actividades profesionales, principalmente a la defensa nacional (traducción: seguridad internacional). Paradójicamente, a pesar de que tal indicación pueda tranquilizar a grupos nacionales en relación a la política interna del país, por la ausencia de amenazas militares extracontinentales o regionales claramente identificadas, también podría generar expectativas inusitadas e inseguridad entre los países vecinos en América.

Temas, por ejemplo, como el destino de la soberanía del Continente Antártico, el futuro de los bosques tropicales y el combate al narcotráfico exigen también acompañamiento analítico. Ellos pueden culminar en enfrentamientos entre Estados, sea por declaraciones inoportunas, sea por amenazas veladas. Estos problemas abren un amplio campo para la negociación y cooperación regional y con otros Estados de fuera de la región. Pero, como tales asuntos conectan directamente con cuestiones de soberanía nacional e injerencia en los asuntos internos de los Estados, los riesgos de tensiones son elevados. Siendo así, como éstos son algunos de los tópicos corrientemente tenidos en cuenta para la toma de decisiones, nuevas preocupaciones deben ser incluidas en las agendas de los debates regionales.

Desde la subordinación a la hegemonía norteamericana, los países latinoamericanos se enfrentan, en la década del noventa, con la disyuntiva de continuar el desarrollo de políticas de seguridad internacional aisladas o coordinar de una nueva forma sus iniciativas. Ciertamente, lo deseable sería una mayor transparencia de las motivaciones estratégicas de los países latinoamericanos debido al permanente entrelazamiento de decisiones e interacción con socios regionales y potencias extracontinentales. En este sentido, la tranquilidad regional existente en este momento proporciona nuevos incentivos para la formación de un nuevo régimen de seguridad que sea armonizador de los intereses y aspiraciones de los países americanos.

CUADRO DE SITUACION

La estructura de las relaciones mundiales de seguridad de la Guerra Fría, anteriores a la crisis que se desencadena a fines de 1989 y que puede llamarse **el orden de la Guerra Fría**, presentaba características únicas en la historia (4):

- a. Una polarización político-estratégica nunca vista con anterioridad, donde dos potencias y sus aliados y seguidores, se oponían a nivel mundial en todas las dimensiones del poder (militar, política, tecnológica, psicosocial, diplomática, etc.). Esta confrontación total se

centró geopolíticamente en el continente euroasiático, que resultó el campo de disputa principal, pero de ninguna manera, el único.

b. Una **alineación de los conflictos**. Todos los conflictos internacionales e intestinos, aún de origen puramente endógeno, terminaban por alinearse dentro de los parámetros del conflicto principal, circunstancia ésta que los ordenaba y subsumía, en mayor o menor grado, dentro de la polarización general que les daba orientación y ponía límites a su desarrollo.

c. El peligro siempre latente del desastre nuclear, que regulaba ese desarrollo para que no se acercara al nivel de conflicto con armas atómicas. Esto evitó la confrontación directa entre las superpotencias. **Todos los conflictos estaban, entonces, relacionados con el principal**, al ser librados por contendientes alineados bajo una de las dos ideas. El peligro nuclear resultó, de esta manera, un factor estabilizador. Ambas superpotencias fueron desarrollando un sistema de comunicaciones para evitar errores de apreciación o de cálculo que hubieran podido desatar el conflicto a un nivel aceptable para ambas partes. Este orden termina formalmente con el Tratado de París en noviembre de 1990.

El **nuevo orden mundial** se encuentra aún en gestación y pasa por las turbulencias propias de una transición que, **por ahora**, parece presentar un **mayor desorden** en comparación con el anterior. En efecto: (5)

a. Ante la declinación de la Unión Soviética, resta **una sola superpotencia mundial**, EEUU, dentro de un panorama no bien definido aún, en el que debe competir, al menos, con Japón y la Comunidad Europea. Sin el poder cohesivo que daba a su bloque la amenaza soviética, presenta ahora **poderes hegemónicos limitados** si bien, militarmente, mantiene capacidades muy superiores a los de sus competidores.

b. Ante una mayor difusión del poder político y económico, y al desaparecer el conflicto principal Este-Oeste, los conflictos pueden desorganizarse, pues salen de la dialéctica señalado en b. precedente. También, potencialmente, podrían ser probables los conflictos originados en algún error de apreciación o de cálculo, que antes eran controlados eficientemente por las superpotencias y que no podrán serlo con tanta eficacia por los actores menores que, por lo demás, no tiene en sus cálculos la posibilidad nuclear o, de tenerla, no en la magnitud terrorífica de aquéllos.

c. Cobran relevancia nuevos asuntos vinculados con lo que se podría llamar el bienestar global de los seres humanos como la pobreza, el subdesarrollo, la inestabilidad política, el nacionalismo, los derechos humanos, etc.

En resumen, la Guerra Fría termina, felizmente, sin "Guerra Caliente" entre los bloques, simplemente por la declinación de una de las superpotencias, aparentemente, por no tener la capacidad económica y científica para mantener sus apuestas frente a la otra.

Aparecen nuevas dimensiones de los conflictos: religiosas, étnicas, fronterizas, nacionalistas, relacionada con el narcotráfico, con las migraciones, etc., y por tanto, nuevas exigencias y criterios de seguridad en un panorama de mayor multipolaridad, con mayor potencial de inestabilidad pero regulado por las capacidades moderadoras de los **ordenadores** del sistema: EEUU en primer lugar, y las potencias industrializadas del Grupo de los 7.

Son poderes **ordenadores** en el escenario internacional aquellos actores que tienen **capacidad efectiva** de producir las normas del sistema, por sí o asociados a otros actores de gravitación; de interpretar dichas normas, por su preeminencia en los organismos internacionales; y de hacer cumplir las reglas por su capacidad político-militar y por la legítima-

ción de su accionar en la opinión pública mundial y en los cuerpos internacionales. (6)

La **inestabilidad**, tal como puede aparecer en esta etapa del proceso podría provenir de los siguientes conjuntos de circunstancias:

- a. Las alianzas y los frentes conflictivos pueden cambiarse más fácilmente que cuando regía el ordenamiento de la Guerra Fría, pues faltaría el efecto canalizador de la confrontación principal.
- b. Aparecen nuevas áreas de impredecibilidad como por ejemplo la situación de la URSS, los países del Centro de Europa y los Balcanes.
- c. La proliferación de tecnologías de uso militar y de armas de destrucción masiva, si bien celosamente custodiadas por las potencias centrales, no podrán ser contenidas indefinitivamente y en todos los campos. Dicho de otra manera, podría haber una mayor probabilidad de conflictos (hasta ahora) improbables.

Estos cambios significativos presentan hechos nuevos en materia de seguridad que obligarán, sin duda, a pensar conceptos también nuevo para entender y explicar la situación.

El **concepto de soberanía**, por ejemplo, entendido como la total libertad de decisión -al menos teórica- dentro del territorio de los Estados y de total independencia respecto de los otros actores internacionales, se encuentra notablemente **erosionado**, de hecho y de derecho, por las reglas de convivencia internacional. Por supuesto, los **ordenadores** cuentan con **mayor libertad de acción** que los que no lo son, pero también están sujetos a las normas y deben "justificar" sus acciones, ahora más que antes, respecto a las mismas reglas.

Las diferencias entre asuntos internos y política exterior de las naciones son cada vez menos nítidas, en un contexto de comunicaciones universales, donde todos los sucesos son conocidos y juzgados mundialmente a poco de sucedidos, por los miembros de la "aldea global".

Cada vez más se advierte también que el poder tiene muchas dimensiones y que la militar es sólo una de ellas y no siempre la más importante en las relaciones mundiales.

La mayor parte del mundo -con excepción de China y algunas regiones marginales- ha entrado en una **era de democracia masiva**, cuyos valores centrales no son contestados por casi nadie.

El Estado, por su parte, promueve su propia limitación

estimulando la formación de centros de poder creativos en los ámbitos económico, político y cultural, dentro de una sociedad que tiende a reducir la importancia de aquél y a equilibrar su poder. Toda resolución importante va requiriendo, cada vez más, el conocimiento, la anuencia o el apoyo de la población.

Hay un umbral mínimo de respeto a los derechos humanos del que no se puede descender sin sufrir represalias de toda índole por parte de la comunidad internacional.

La actitud básica hacia la guerra tiende a cambiar substancialmente, empezando por los países industrializados y extendiéndose al resto del globo. Se advierte y se acepta que la guerra en nuestro tiempo produce más pérdidas que ganancias. De que no puede librarse sin destruir los valores que se están defendiendo.

Finalmente, las culturas modernas se presentan orientadas hacia valores seculares, es decir, hacia aquellas cosas que existen materialmente en este mundo, de entre las cuales se destacan claramente los consumos de bienes y servicios.

El concepto de **seguridad** en su acepción estratégica se muestra esquivo a definiciones que tengan consenso difundido. Como primera aproximación, es de advertir que la **noción de**

seguridad contiene la **idea de previsibilidad**, es decir un estado ideal en que una comunidad -Estado en sentido moderno- puede **prever** y, en cierto modo, **controlar** su futuro, para actuar y planear los eventos que la afectan y están a su alcance controlar en prosecución de los fines que se propone. En otras palabras, **seguridad** tiene que ver con la **aptitud para lograr ámbitos espaciales y temporales de previsibilidad**.

Durante la mayor parte de la historia humana las unidades políticas han buscado la seguridad a través de la concertación de **alianzas** y mediante el concepto de balance de poder. La escuela de la **realpolitik** (Kissinger, Morgenthau, etc.) (7) acentúa la **importancia del poder militar** en un escenario ideal en el que cada nación persigue sus propios intereses, se vale de sus propias fuerzas y se defiende, o ataca a sus enemigos por sí misma o formando alianzas.

Individualmente o a través de dichas alianzas se buscaba el balance de poder respecto del adversario (predominantemente militar) y, a través de ese equilibrio, la seguridad. Se trataba de sistemas cambiantes, no siempre demasiado estables. Amigos y enemigos cambiaban frecuentemente de signo. Este era también el mundo en el que vivió y concibió su teoría de la guerra, Clausewitz. (8)

En el Siglo XX se abre paso trabajosamente otra concep-

ción de mecanismo de seguridad estratégica, luego de las dos Guerras Mundiales que mostraron los peligros y deficiencias del sistema de alianzas y del concepto de balance de poder.

Las características de la situación, señaladas más arriba, y el enorme poder destructivo de la tecnología -que culmina con la posibilidad de proyección de explosivos nucleares mediante vectores en la segunda post guerra- llevaron a una **consideración pragmática y más estable de la seguridad de los Estados, pensada ahora, como una organización colectiva de protección mutua.**

El primer ensayo lo constituyó la Liga de las Naciones luego de la I Guerra Mundial, que trató de organizar la vida internacional y evitar las guerras, a través de un acuerdo colectivo de seguridad. Al retirarse de ella las principales potencias de la época, la institución quedó inerte y fracasó.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) formada por los vencedores de la II Guerra Mundial, con iguales intenciones, congeló la situación geográfica-política mundial al no reconocer legalidad a las conquistas territoriales mediante la guerra, creando un órgano específico, el Consejo de Seguridad, para prevenir la guerra y actuar en nombre de la colectividad de las naciones, para aplicar sanciones a los que violen la seguridad colectiva. El Consejo de Seguridad de la

ONU, de estructura oligárquica por la presencia de miembros permanentes y la regla de la unanimidad de estos miembros para tomar las decisiones, resultó el campo de batalla diplomático de las dos superpotencias. Esta situación neutralizó el mecanismo, hasta que en 1990 la URSS en crisis de disolución se alinea con el resto, en las medidas contra Irak con motivo de la invasión de Kuwait, a la vez que China no obstruye la decisión. A partir de ese momento y luego de 45 años, la ONU se va acercando a ser un sistema colectivo de seguridad, con la particularidad de penalizar a los que no son sus miembros permanentes.

Una política de seguridad en la situación contemporánea deberá dar cabida a la realidad del Grupo de los 7, a la vez que ha de desarrollarse en un contexto **de política y estratégica global orgánica**, donde es muy probable que se de una **mayor interdependencia entre los miembros del Grupo y mayores desigualdades que compensar entre** los miembros de la comunidad internacional, pero también mayor sentido de asociación entre todos.

La política y la estrategia en elaboración a nivel mundial es posible que persiga en sus lineamientos más generales el asegurar la libre circulación de bienes, servicios y conocimientos, con limitaciones, tanto entre los países centrales como desde éstos a los periféricos; el asegurar la vigencia

de los derechos humanos; el mantener y aumentar los bienes, servicios y conocimientos disponibles, y el preservar el statu quo frente a aquéllos que lo interrumpen, respetando sobretodo la singularidad de cada pueblo.

Luego de esta aproximación, podemos intentar acercarnos al concepto de sistema colectivo de seguridad.

Un sistema colectivo de seguridad es un sistema regulador de la vida internacional que previene y controla los conflictos, y que está preparado para enfrentar con flexibilidad aquellos eventos no previsibles que lo afecten negativamente.

Un ordenamiento de este tipo presupone que: (9)

- a. Los miembros compartan puntos de vista generales, es decir que tengan ciertos valores básicos compartidos.
- b. Cada uno de los miembros deba recibir beneficios en función de sus intereses individuales.
- c. Todos los miembros deban ser, de alguna manera, vulnerables a las medidas colectivas.
- d. Cada Estado perteneciente al sistema controle su orden político interno.

e. Ningún miembro **formule** objeciones fundamentales al sistema.

f. Si se trata de un **subsistema regional**, sus disposiciones, acciones y sanciones sean **compatibles con el orden mundial** (ONU).

La desaparición del desafío ideológico y la reducción notable de la amenaza militar proveniente del ex campo socialista (El Segundo Mundo) ha hecho perder identidad al Tercer Mundo, que se había presentado -sin llegar a serlo nunca- como una opción diferente y en equilibrio entre los dos bloques antes en pugna. En la práctica, resultó muchas veces un medio de regateo con los dos grandes bloques para obtener beneficios de uno y del otro.

Por una parte, hay quienes sostienen que el área ex comunista, ahora en transición, pasará por una etapa de "tercermundización" que lo asemejaría al Sur en desarrollo, al menos, por sus necesidades de capital y tecnología. Por otra parte, como se ha mencionado antes, viejos problemas aparecen con nuevos ropajes y otros adquieren mayor incidencia en la dimensión Norte-Sur; los que nos importan se proyectan sobre un transfondo de gran desigualdad existente entre las regiones de América. Ellos son:

a. Conservación del Medio Ambiente. Las naciones industrializadas han advertido que los recursos naturales del planeta son agotables y degradable. Sus inmensas potencialidades ponen en peligro la existencia misma de muchos de los bienes disponibles en el mundo, deseando conservar aquéllos en reserva en el Sur, que no tiene, hasta ahora, capacidades de magnitud para consumirlos o deteriorarlos.

El Sur considera que la presión recibida por conservar el medio ambiente resulta, en buena medida, de la intención del Norte de reservarlos para su oportuna explotación en beneficio de las naciones industrializadas, negando su aprovechamiento inmediato en la región menos favorecida y menos capaz de destruirlos.

Tampoco hay que olvidar la creciente necesidad de las regiones industrializadas por deshacerse de residuos nucleares y tóxicos de todo tipo, remitiéndolos al hemisferio Sur.

b. Migraciones Hacia el Norte. La presión migratoria de las regiones pobres -que además son las de mayor crecimiento demográfico- sobre las ricas, es de enorme magnitud y de difícil control. Desde Asia, Africa y América Latina el flujo es constante hacia Europa y Norte América. Luego

de ocupar, en general, las posiciones más modestas en la actividad laboral, demandan los bienes, servicios y bienestar, que son producidos en mayor magnitud por la sociedad receptora y que ésta considera justo reservar para sus nacionales.

c. Proliferación y Transferencia de Tecnología de Posible

Uso Militar. El Norte hace cuestión no negociable y de seguridad propia, la transferencia de tecnologías sensitivas, acentuando el abismo tecnológico entre ambas regiones y bloqueando desarrollos (p. ej. nucleares y misilísticos) que también podrían ser competidores de sus empresas en el mercado mundial.

d. Terrorismo. Si bien el terrorismo parece endémico en ciertas partes del Norte (País Vasco, Irlanda, Alemania, etc.) está más difundido en el Sur, como metodología escogida por la parte más débil en los conflictos que tienen lugar en la región.

La seguridad internacional en los transportes, personas e instalaciones representa un costo ineludible frente a esta amenaza. También es un hecho que la frecuencia de los atentados ha disminuido y que los países que los apoyan han reducido su respaldo a esa actividad, pero el peligro continúa y la posibilidad de que los terroristas

accedan a tecnologías sensitivas, refuerza el celo por el control de ellas.

e. Narcóticos. Su consumo ilegal representa una notable lesión al potencial humano de las sociedades industrializadas, es una inagotable fuente de corrupción y genera ingentes gastos para su control y para la rehabilitación de los afectados.

Las medidas adoptadas para reducir su oferta han dado escaso o ningún resultado. Los bloqueos se han burlado. La represión en las áreas de producción se hace imposible, particularmente, frente a la alianza táctica nar-co-guerrilla-terrorismo y por la escasez de políticas de sustitución o de subsidios para los agricultores que producen la materia prima.

Si continúa la situación con estas características, dice E. Mortimer, puede concebirse una guerra del opio al revés, en la que una o más potencias industrializadas consumidoras ataquen militarmente las áreas de producción o los puntos de tráfico para limitar o eliminar la oferta.

f. Comercio. Los países del Norte, no sólo tienen ventajas financieras, tecnológicas, de comercialización, etc. inalcanzables para las sociedades del Sur, sino que, ade-

más, no practican la doctrina de libre cambio que propugnan ideológicamente, regulando políticamente el comercio internacional a su favor y subsidiando productos competitivos con los del Sur.

Estas áreas problemáticas, salvo, quizás la del terrorismo y el narcotráfico, es muy improbable que generen conflictos de contenido militar **entre el Norte y el Sur**. En todo caso, los países no industrializados carecen de las capacidades para iniciar un conflicto en este sentido, salvo, por supuesto, conductas irracionales.

En cambio parecen posibles, no necesariamente probables, los conflictos dentro de la región Sur, por la desorganización post Guerra Fría ya mencionada, la reaparición de viejos conflictos y los nunca descartables imprevistos.

Todo conflicto intra Sur estará, sin embargo, condicionado:

- por la limitada capacidad logística de los contendientes
- por el tipo de equipamiento a emplear, si tiene efecto el apartheid tecnológico sobre las tecnologías sensitivas

- por la posible lesión de intereses vitales de las potencias del Norte, (p. ej. el petróleo)
- por la acción de los ordenadores y subordinadores mundiales.

América Latina comparte en mayor o menor medida, según los países del área, la agenda problemática Norte-Sur. Podría excluirse, no obstante, el terrorismo de la lista.

Puede intentarse una enunciación de los rasgos más relevantes de la situación actual en América Latina, en lo que concierne a la apreciación estratégica del Hemisferio: (10)

- a. Predominio casi absoluto de gobiernos constitucionales, encabezados por líderes políticos civiles, salvo las excepciones de Cuba, Guyana y, recientemente, Haití.
- b. Expansión creciente de políticas económicas orientadas al mercado y a la iniciativa privada. Formación de mercados regionales con posibilidad de integrarse en un megamercado hemisférico en el Siglo próximo, si la Iniciativa de las Américas tiene resultados positivos.
- c. Intención (y logros sólo parciales) de incorporarse al mercado mundial, a pesar de las desventajas tecnológicas.

cas, financieras, etc.

- d. Disminución de la actividad guerrillera y del terrorismo de izquierda, con la importante excepción de Perú, el proceso de pacificación en trámite en El Salvador y la izquierda chilena, inactiva hasta el momento. La región ha salido de la dialéctica de la Guerra Fría, como campo indirecto de contienda, que era sometido al escrutinio de los gobiernos locales y de EEUU para detectar todo real o aparente peligro de penetración del bloque soviético. También han desaparecido los planes de ayuda económica y militar que la potencia hegemónica desarrollaba para contrarrestar la posible influencia de su oponente.
- e. Tendencia, en diversos grados de profundidad, a la difusión de la democracia dentro de las sociedades latinoamericanas, con mayor responsabilidad de los líderes políticos hacia sus votantes, formación de entidades intermedias y avances, muchas veces tímidos pero continuos, hacia una mayor igualdad política de las personas y de protección de los derechos humanos.
- f. El retorno de los gobiernos militares, producto de golpes de estado apoyados por sectores civiles, se ha hecho casi imposible por falta de interés de estos últimos en respaldarlos, dada la ineficiencia de los gobiernos mi-

litares, en muchos casos, para solucionar los problemas de la región.

g. La reducción o cese de las competencias por el predominio regional y emulación armamentista. Aparecen casos de cooperación donde antes había rivalidad, como sucede entre Argentina y Brasil. Mientras tanto, la reducción en la oferta de material militar es notable, (no sabemos qué sucederá con el excedente ocasionado por el fin de la Guerra Fría). Estos fenómenos liberarán recursos humanos y económicos para su aplicación al desarrollo. También hay **Factores Negativos** a consignar.

h. Los partidos políticos y las instituciones democráticas se hallan todavía en vías de consolidación. Los primeros, recién empiezan a modernizarse. El elector comienza a exigir esa transformación como así también el recambio del liderazgo y la reducción del nivel de corrupción en la administración pública.

7 i. El área sigue siendo, paradójicamente exportadora de capital, uno de los recursos de los que tiene más necesidad. El peso de la deuda externa, que es imposible de pagar, puede ser un obstáculo invencible para el desarrollo en la mayoría de los casos. México aparece como paradigma de una solución posible pero poco probable de

repetir. Dice Jaguaribe, que en 1989 cada latinoamericano debía, por concepto de deuda externa, U\$S 1.086. Sólo reduciéndola de 1/3 a la mitad, sigue diciendo el sociólogo brasileño, dejará de ser una barrera insalvable al despegue económico.

j. Las desigualdades socioeconómicas en lo interno de estas sociedades siguen siendo grandes. Según los criterios empleados, entre un 40% y un 70% de la población se encuentra en condiciones de pobreza. Un 40% de ella se encuentra fuera del mercado normal de circulación de bienes y servicios. Se plantea un verdadero dilema entre el desarrollo y la democracia, dos componentes de las sociedades modernas que se exigen mutuamente y al mismo tiempo. (11)

7
k. En buena parte de los países de América Latina **hace falta construir el Estado**, en su moderna dimensión, como entidad verdaderamente independiente y capaz de desempeñar funciones arbitrales sobre la sociedad. El Estado recién comienza a adquirir la capacidad técnica y la autoridad para percibir los impuestos necesarios para su mantenimiento y para generar políticas tendientes a disminuir las desigualdades sociales.

l. La urbanización incontrolada transforma a las grandes

ciudades, en gigantes inmanejables, invadidas muchas veces por masas empobrecidas en busca de trabajo.

m. La inversión en Educación, Investigación y Desarrollo es muy baja, lo que acentúa las desventajas respecto de los países industrializados, empobrece los cuadros directivos y afecta la competitividad de su producción en el mercado mundial, del que participa sólo en mínima parte.

Todo ello hace repensar un nuevo concepto de seguridad interamericana que se adapte a los tiempos actuales y que sea generador de acciones capaces de realimentar las crisis hacia las negociaciones, a efectos de no caer en las guerras o en las intervenciones.

METODOLOGIA DE TRABAJO

Existe un sentir intrínseco en la conciencia de los países de América Latina que considera como escasa la respuesta integral en el grado de solución alcanzado por las estructuras pertenecientes a la seguridad continental en el tratamiento de los diversos conflictos. Asimismo, hay una percepción negativa con respecto a la capacidad y eficiencia de los organismos y tratados regionales en vigencia dentro del sistema interamericano. Todo ello es enunciado, más bien, en forma superficial que en forma razonada y analizada en pro-

fundiad.

Lo original del tema de investigación, además de aportar nuevos conocimientos, está representado por la búsqueda de las limitaciones estructurales y funcionales de la seguridad interamericana con la finalidad de perfeccionarla y adecuarla a la época que vivimos, a efectos de lograr una mayor capacidad de respuesta y eficacia en el grado de solución de los conflictos.

A fin de alcanzar el conocimiento cierto de las cosas surge la necesidad ineludible de lograr la recreación intelectual mediante la reunión de pruebas testimoniales y una minuciosa pesquisa de acciones, coronando todo ello en una exposición congruente de los resultados.

El proceso coherente de la investigación se inicia con una observación heurística o búsqueda de las fuentes que proporciona la información necesaria para realizar la tarea. De los datos encontrados surge el problema con los interrogantes básicos a plantear (12). Ellos son:

1. En la relación asimétrica EEUU-Latinoamérica, ¿cómo influyó el principio de no intervención en los conflictos a considerar?